

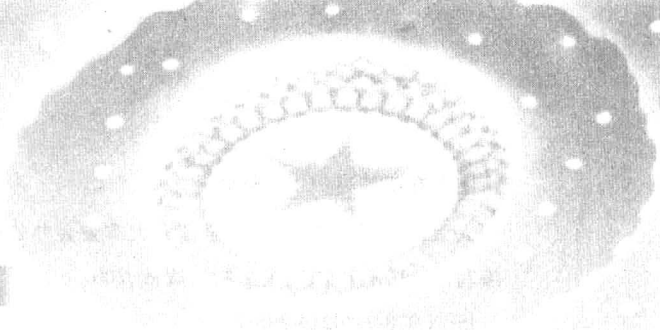
人大代表履职学习用书



人大代表 履职学习读本

◎ 全国人大常委会办公厅 组织编写

RENDA
DAIBIAO
LÜZHIXUEXI
DUBEN



人大代表履职学习用书

人大代表 履职学习读本

◎ 全国人大常委会办公厅 组织编写

RENDA
DAIBIAO
LÜZHIXUEXI
DUBEN

 中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大代表履职学习读本/全国人大常委会办公厅组织
编写. —北京:中国民主法制出版社,2007

ISBN 978-7-80219-343-7

I. 人… II. 全… III. 全国人民代表大会-人民代表-
工作-中国-学习参考资料 IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 180229 号

书名/人大代表履职学习读本

RENDADAIBIAOLÜZHIXUEXIDUBEN

作者/全国人大常委会办公厅 组织编写

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63053367 63056983

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1020 毫米

印张/20 字数/200 千字

版本/2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷

印刷/河北永清金鑫印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-343-7/D. 1211

定价/30.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

加强代表培训工作 提高代表履职能力 (代序)

十届全国人大常委会副委员长、秘书长 盛华仁

今天,我们在这里举办全国人大代表培训班,主要学习人大工作的若干基本知识。办这样的培训班,对本届全国人大代表来说是第一次。这是一项具有战略意义的重大举措。

吴邦国委员长对这项工作十分重视。他多次强调,代表培训是提高代表履职能力的有效途径,是加强人大自身建设的重要环节,必须认真抓好。十届全国人大三次会议一结束,他就督促我们尽快启动。最近,全国人大常委会机关任务很繁重,工作很紧张。在这种情况下,我们仍然下决心举办这期培训班,就是为了及时落实十届全国人大三次会议的要求,为充分发挥代表作用当好参谋、提供服务。

下面,我就举办这次培训班讲点意见。

一、要充分认识人大代表加强学习的重要性和必要性

大家知道,我们党历来十分重视学习,近些年又突出强调加强学习,提出要建立学习型社会,倡导全民学习。

那么,人大代表参加培训、加强学习的重要意义在哪里呢?

第一,这是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式,也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。半个多世纪以来,人民代表大会制度在保障人民当家作主、动员全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设、保证国家机关协调高效运转、维护国家统一和民族团结等方面,都发挥了巨大的作用。在新的历史时期,为了保障人民当家作主,保证我们国家沿着社会主义道路继续前进,全面建设小康社会,实现中华民族的伟大复兴,必须把人民代表大会制度坚持好、完善好。

人民代表大会制度是以人民代表大会这一国家权力机关为基础和核心的政权制度。坚持和完善人民代表大会制度,一个十分重要的方面,就是要把人大及其常委会建设成为充分发挥作用的国家权力机关、全面担负起宪法赋予的各项职责的工作机关、同人民群众保持密切联系的代表机关。全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员,是最高国家权力机关的主体,是全国人大工作的基础。而全国人大代表素质的状况、履职水平的高低、作用的大小,都对能否把全国人大及其常委会建设成真正的国家权力机关、工作机关、代表机关有着直接的影响。因此,必须提高代表的素质,提高代表依法履职的能力。经验告诉我

们,代表的履职能力不可能与生俱来。只有加强学习,才能较快见效,这就需要有计划、有组织地进行培训。当前,开展代表培训工作,已成为一项十分紧迫的任务。各级人大及其常委会都要把加强代表培训工作、提高代表素质,作为坚持和完善人民代表大会制度的一个重要举措,摆到工作的重要日程,认真地抓好。

第二,这是人民代表大会全面行使宪法法律赋予的职权的必然要求。

宪法和有关法律规定了各级人大的职权。依照宪法的规定,全国人大担负修改宪法、监督宪法的实施、制定和修改基本法律、对“一府两院”的工作进行监督、对关系国家全局的重大问题作出决定、选举决定中央国家机关的领导人员等重要职权。全国人大每年按时举行会议,依法行使职权,才能保证国家机器正常运转、社会生活正常进行、经济和社会的发展目标顺利实现。这是因为,全国人大制定的法律、作出的决定,是把党的路线方针政策转变为国家意志,对全社会都具有约束力,全体人民要一体遵循。在新世纪新阶段,在推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设与和谐社会建设全面发展的伟大征程中,全国人大及其常委会肩负着重大的历史使命,承担着十分艰巨的任务。全国人大在党中央领导下,去年完成了修改宪法、解释香港基本法的任务,今年制定了反分裂国家法,明年将要审议“十一五”规划纲要草案。全国人大行使职权的每一项工作,政治性、法律性、程序性、专业性都很强,可以说

是知识广博型同时又是知识密集型的工作。全国人大的决策是高层次、具有重大和长远影响的决策。这就要求全国人大代表必须具有较高的思想理论水平、政策水平、法律水平和广博的知识,必须具有宽广的视野和全局观念,必须具备参加管理国家事务的能力。否则,就很难制定出体现党的主张、代表人民意志、符合客观规律、切实可行的法律和各项决定,也很难实现决策的民主化、科学化。

第三,这是使代表的素质、代表的知识结构适应人大工作需要的必然要求。

我国是一个地域辽阔、人口众多、由 56 个民族组成的社会主义大国。在这样一个国度里,全国人大代表的构成必须具有广泛的代表性,才能与我国的国情相适应,才能符合社会主义民主的原则。由于各地的经济文化发展不平衡,来自四面八方、来自不同工作岗位的全国人大代表的知识结构、实践活动也各有差异。由于受到个人的专业知识和工作领域的限制,从总体上讲,有的代表的履职能力与最高国家权力机关的工作要求相比,还有不小的差距。代表既要具有代表人民依法履职的愿望,还要具有依法履职的本领。这就需要代表加强学习,扩大知识面,提高自身的素质,掌握履行职责所需的基本知识。吴邦国委员长对全国人大机关干部提出了 6 句话、24 个字的要求,即“政治坚定、业务精通、务实高效、作风过硬、团结协作、勤政廉洁。”我认为,这同样也应当是对全国人大代表的要求。只有这样,才能承担起宪法法律赋予的神圣职责,才

能不辜负党和人民的信任与重托。

第四,这对于提高全民族的素质也具有重要作用。

现在,全国各级人大有代表近 290 万,这是一支十分重要的力量。从八、九、十这届全国人大来看,平均每届有 73% 是新代表。按照这个比例匡算,四届下来,全国就有 800 多万人当过乡(镇)级以上人大代表。这些同志分布在全国的各个地方、各条战线、各个岗位,其中有相当比例的同志是各级党政干部和基层骨干,如果这些同志在担任人大代表期间都经过培训并通过参加人民代表大会的工作实践,增强了法制意识,提高了管理国家事务的水平,增长了多方面的知识,开阔了视野,具有党的观念、政治观念、大局观念、群众观念,这对于各级干部和骨干队伍素质的提高,对于他们依法行政、公正司法以及做好其他各方面工作能力的提高,进而对于带动全民族素质的提高,将会起到多么大的作用啊!特别是人大代表中有相当一部分是党员领导干部,他们的素质提高了,对于提高党的执政能力,巩固党的执政地位,更好地实现党的执政使命,具有多么重要的作用啊!所以,我们既要把代表培训看作是提高代表素质的一个重要途径,更要从提高全民族的素质、加强干部队伍建设、加强党的执政能力建设的战略高度来认识这个问题。代表培训决不是一个权宜之计,而是具有战略意义的重大举措。这样的培训,全国人大这次算是开了个头,要起一个示范作用。如果地方各级人大都来重视代表的培训工作,使代表培训形成一个制度,长期不

懈地坚持抓下去,意义将非常深远。

二、认真学习,努力掌握人大代表履行职责的必备知识

从全国人大代表依法履职需要多方面知识的角度考虑,培训班应安排多方面的学习内容。但是,大家都有自己的本职工作,都很忙,培训的时间不宜过长,学习的内容也不能面面俱到。因此,必须突出重点,紧紧围绕代表履职所必需的最基本的知识来安排培训的内容,为代表履职提供最直接的帮助。这次没有安排讲授什么高深的知识,就从代表履职的“ABC”讲起。

在今年十届全国人大三次会议前,根据吴邦国委员长的指示,全国人大常委会办公厅组织有关专家学者编写了《人大代表依法履职读本》,在会议期间印发给了各位代表,我们这次培训就是以这个《读本》为基本教材。

人民代表大会是集体行使职权、依法行使职权、通过会议行使职权的国家权力机关。人大代表依法行使自己的代表职权,集中体现在人民代表大会的会议上。概括起来:一是审议各项法案和报告并参加表决,二是提出议案与建议、批评和意见。人大代表在人大闭会期间的活动,主要是通过视察、专题调研和参与常委会有关活动等方式了解情况、联系群众,为参加会议期间的工作做准备。要进一步发挥代表作用,支持代表依法履行职责,很重要的就是要提高代表审议各项议案和报告的质量,提高代表提出的议案和建议的质量及其办理质量。这次培训紧扣代

表在会议期间的工作,按照编写的教材,着重学习以下四个方面的内容:

第一,关于人民代表大会制度的基本知识。

首先,通过学习,要深刻认识什么是人民代表大会制度。这里要着重理解人民代表大会制度是与我国人民民主专政的国体相适应的政体,是我国政权的组织形式。它不仅仅是指人民代表大会及其常委会自身的各项制度,而且还包括权力机关与人民的关系,权力机关与行政机关、审判机关、检察机关的关系,以及中央与地方的关系。还要清楚地认识我国人民代表大会制度与西方国家政治制度的根本区别。我们坚持中国共产党的领导地位和执政地位,坚持共产党对人民代表大会的领导,坚持共产党领导的多党合作,决不搞西方国家的多党制;坚持人民代表大会一院制,决不搞西方国家的两院制;坚持由人民代表大会统一行使国家权力,决不搞西方国家的“三权鼎立”。这些重大的政治原则,我们必须牢牢地把握好。

其次,要通过学习,了解全国人大及其常委会的组成和职权、行使职权的基本原则和议事的基本程序等基本知识。比如,全国人大有权选举国家主席,选举全国人大常委会组成人员,选举最高人民法院院长和最高人民检察院检察长。过去在全国人大选举时,有的代表投票选举不满45周岁的人为国家主席,有的代表投票选举不是全国人大代表的人当全国人大常委会委员,这是不懂法的表现。这里有代表如何对待人民赋予自己权利的问题,也有不了解

人大相关知识的问题。人大代表必须从思想政治上认识和严肃对待自己手中的权利,同时,要通过培训、学习,掌握履行职责的相关知识。否则,就不可能履行好自己的职责。

还要通过学习,了解全国人大常委会工作报告的形成过程和基本内容,学习如何审议好全国人大常委会工作报告。通过审议全国人大常委会工作报告,监督全国人大常委会的工作,提出改进工作的意见和建议。

第二,关于我国行政体制与政府工作的基本知识。

要通过学习,搞清楚政府与人大的关系,明确政府的组成和主要职权,行政程序的基本内容。还要了解政府工作报告与国民经济和社会发展规划报告、预算报告的关系,理解这三个报告中经常涉及的常用和基本的专业术语。这三个报告和计划草案、预算草案,对国家经济社会发展是至关重要的,要学习如何审议好这三个报告和计划草案、预算草案。

这里,我简单讲一讲政府与人大的不同特点和相互关系问题。我国宪法关于国家机构的设置和职责权限的规定,体现了这样的精神:在法律的制定和重大问题的决策上,必须由国家权力机关充分讨论,民主决定,以求真正集中和代表人民的意志和利益;在它们的执行上,必须实行严格的责任制,以求提高工作效率。这样的精神表现在宪法的规定上就是:人大集体行使职权、按照少数服从多数的原则决定问题;人大上下级之间没有领导与被领导的关系。

系。而政府实行首长负责制,政府上下级之间有领导与被领导的关系,政府要对同级人大负责,同时,下级政府还要对上级政府负责。这是人大与政府之间的重要区别。至于人大与政府的关系,人们通常概括为三句话:第一句话,产生与被产生的关系;第二句话,决定与执行的关系;第三句话,监督与被监督的关系。人大是国家权力机关,人大产生政府,政府是国家权力机关的执行机关,是国家行政机关。人大制定的法律、作出的决定政府要认真执行。人大要监督政府。人大对政府的监督制约是单向的,而不是相互的。人大与政府的关系,就体现了我们国家是由人民代表大会统一行使国家权力,不是“三权鼎立”、互相制约。这里还应该把握的是,人大既要监督又要支持政府的工作,监督也是一种有力的支持。人大不要包办代替政府工作,不要不恰当地干预政府工作。这些都是人大代表履行职责需要很好把握的。

第三,关于我国司法体制与司法工作的基本知识。

要通过学习,把握我国司法体制(包括公、检、法、司)的基本构成,了解法院上下级之间的监督体制、检察院上下级之间的领导体制,弄清审判机关、检察机关、公安机关之间在办理案件上的关系,理解独立行使审判权、检察权的意义。

比如,按照宪法的规定,为了保证准确有效地执行法律,在办理刑事案件时,法院、检察院和公安机关分工负责,互相配合,互相制约。对刑事案件的侦查、拘留、执行

逮捕、预审,由公安机关负责;检察、批准逮捕、检察机关直接受理的案件的侦查、提起公诉,由检察院负责;审判由法院负责。掌握这些基本知识,有利于深入地审议最高人民法院的工作报告和最高人民检察院的工作报告,区分法院、检察院、公安机关之间的工作分工,有针对性地对法院、检察院的工作提出意见和建议,推动法院、检察院改进工作,从而保障在全社会实现公平和正义。人大对法院、检察院进行监督时,应注意不代行他们各自的审判权和检察权。

第四,关于代表职责与代表活动的基本知识。

要通过学习,使大家充分认识人大代表的性质、地位,人大代表的权利和义务,明确代表活动的主要方式,代表议案与建议、批评和意见的不同概念、范围和基本要求。还要学习如何当好代表。

在这里,我要特别强调的是,全国人大代表都应当认真履行好自己的职责。全国人大现在有近 3000 位代表,全国平均每 40 多万人产生一位全国人大代表。我们仅从这简单的数量关系上就能看出代表的使命、代表的责任。代表是受人民的委托,参加行使最高国家权力的。代表职务是非常神圣的,代表负有崇高的政治责任。每位全国人大代表都应十分珍惜自己的职务,认真履行代表职责,不辱使命,不负众望。代表要履行好自己的职责,需要对代表权利的属性有一个正确深刻的理解。大家知道,宪法规定了公民的权利。对于公民的权利,公民个人是可以放弃

的,这取决于公民个人的意志。代表的权利是由代表的职位、代表的身份带来的,因而它是一种职权。职权的特性之一,就是它同时是一种义务。义务就是一定的行为主体必须作出一定行为或不得作出一定行为。不履行义务要承担法律责任。代表的权利是代表必须作出的行为,代表权利不是可行使可不行使,而是必须行使的。比如,全国人大会议只有全国人大代表才有权出席,从这个角度说,出席会议是代表的权利;同时,代表法规定,代表应当出席本级人大会议,未经批准两次不出席本级人大会议的终止代表资格,从这个角度说,出席会议又是代表的义务。在前些年的全国人大会议上,出现个别代表把选票收藏起来不投票和表决时不按表决器的现象。这表明,这些代表没有履行自己的义务。这是很不应该的。

总之,只要我们下功夫把这些方面的内容学习好、领会深、理解准,代表履职的能力和水平必定会有一个较大的提高。

三、充分利用这次学习机会,争取有较大的收获

这次培训班的时间不长,但内容很丰富。希望大家珍惜并充分利用这次学习机会,真正在思想上有启发、学习上有收获、能力上有提高,对今后履行代表职责起到促进作用。为此,提几点希望。

一是认真听课,认真读书。这次培训班,分别请全国人大、国务院有关部门的负责同志和高等院校的专家来给大家讲课。这些同志长期从事有关方面的领导工作或研

究工作,他们有很深的造诣,也富有实践经验,对讲授的内容都能从理论与实践的结合上进行阐述。应该说,教师是高水平的。希望大家在课上认真听讲。教师的讲稿和《人大代表依法履职读本》已经发给了大家,大家在课下要仔细阅读,在培训期间,尽可能多读点书。

二是认真思考,认真讨论。我们学习是为了工作,要学以致用。听课和思考两者不可缺少。大家要运用教师、《读本》所讲的理论和知识,结合自己在执行代表职务过程中遇到的实际问题进行思考,也就是要理论联系实际,消化理解课上所讲的内容。要安排适当的讨论,来交流学习体会,互相启发。大家聚在一起不容易,大家也可以在讨论中互相交流履职的情况和体会,以便借鉴别人的经验更好地发挥代表作用。

这里我强调一下,这次培训给大家提供一个好的环境和条件,希望大家集中精力学习,尽可能多地思考一些问题。培训期间,没有安排参观考察和文娱活动,时间都安排集体学习和自学。我们在时间利用上要“争分夺秒”,要“夜以继日”,发扬古人“头悬梁、锥刺股”的苦学精神顽强学习。我前面说过,举办这样的全国人大代表培训班,这是第一次,也是第一期,大家务必带个好头,发挥示范、表率作用。

三是树立终生学习的观念。我前面讲了,当好代表、履行好代表职责,需要多方面的知识。我相信,这次培训大家会有所收获,对大家履职会有所帮助,但不可能通过

一次培训就能掌握代表履职所需的全部知识,大家也不可能长年脱产培训,更多的是要靠平时自学。作为全国人大代表,我们一定要不停顿地学习,特别是现在形势发展很快,新事物层出不穷,我们的学习应该是永无止境的。这次培训结束,大家回到各自的工作岗位后,仍然要抽出时间继续学习,在这里没读完的书回去以后继续读。我们也将注意向大家提供一些学习的材料。大家一定要以只争朝夕、与时俱进的精神努力学习,不仅要向书本学习,也要深入群众、深入基层,向实践学习。

早在新中国成立前夕,毛主席就在《论人民民主专政》一文中说过:“我们必须学会自己不懂的东西。我们必须向一切内行的人们学习经济工作。拜他们做老师,恭恭敬敬地学,老老实实在地学。不懂就是不懂,不要装懂。”他指出:“钻进去,几个月,一年两年,三年五年,总是可以学会的。”改革开放之初,邓小平同志强调:“实现四个现代化是一场深刻的伟大革命,全党同志一定要善于学习,善于重新学习。”在新的历史时期,江泽民同志指出,我们党要领导全国人民实现中华民族的伟大复兴,必须坚持学习;如果不能通过新的学习和实践,不断提高自己,就会落后于时代,就有失去执政资格、失去人民信任和拥护的危险。党的十六大以后,以胡锦涛同志为总书记的党中央十分重视学习,政治局已经组织了20多次集体学习活动,为我们加强学习作出了表率。全国人大常委会每次会议都要组织常委会组成人员集体听取专题讲座。我们每位代表都

要深刻认识学习的重要性、紧迫性,增强学习的主动性、自觉性,在求知的征途上学而不厌,永不停步。

全国人大代表培训班要继续办下去,而且要越办越好,这一期结束后,要认真总结经验,以不断提高办班水平和培训质量。你们对培训工作包括对讲课内容、学习方式有什么意见和建议,请随时提出来,以便我们把今后的培训工作搞得更好。

各位代表,本届全国人大的任期还有3年,大家肩上的担子很重。我们必须努力提高履职能力,更好地参加对国家事务的管理,使我们在代表任期结束的时候,回首5年的历程,能够为依法尽职尽责、无愧于国家和人民而感到自豪,能够为在其他战线上发挥更大作用而充满信心。让我们高举邓小平理论和“三个代表”重要思想的伟大旗帜,认真贯彻落实科学发展观,在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,孜孜不倦学习,兢兢业业工作,为坚持和完善人民代表大会制度,为把我们的国家建设得更加美好做出新的更大贡献。

(注:本文为十届全国人大常委会副委员长、秘书长盛华仁同志于2005年4月23日在杭州第一期全国人大代表培训班上的讲话。该讲话对加强人大代表的学习培训工作,建立人大代表学习培训制度具有十分重要的意义。征得盛华仁同志同意,以此代序。)